Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 321

Wijziging van de Wet privatisering ABP in verband met enkele technische wijzigingen, een mogelijkheid om voor het nettopensioen af te wijken van de verplichte deelneming in de Stichting Pensioenfonds ABP en een keuzeoptie voor sociale partners ten aanzien van de indexatiewijze voor ingegane pensioenen en bestaande uitzichten op pensioen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de Wet privatisering ABP (hierna: WPA) te wijzigen en de volgende onderwerpen, die hieronder worden toegelicht te regelen:

1. Het opnemen van samenwerkingsverbanden in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs als overheidswerkgever;
2. Het schrappen van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als sectorwerkgever;
3. Wijziging van de pensioenleeftijd van 65 jaar in pensioengerechtigde leeftijd;
4. Het wordt mogelijk conform de afspraken zoals gemaakt in de Pensioenkamer van 3 september 2015, om over te gaan op prijs-indexatie in plaats van loonindexatie voor bestaande pensioenen en bestaande aanspraken;
5. Een voorziening voor sectorwerkgevers en door de Minister aangewezen overheidswerkgevers om het nettopensioen elders dan bij het ABP onder te kunnen brengen.

1. HET OPNEMEN VAN SAMENWERKINGSVERBANDEN IN HET PRIMAIR ONDERWIJS EN HET VOORTGEZET ONDERWIJS ALS OVERHEIDSWERKGEVER

Met de Wet tot wijziging van enkele onderwijswetten in verband met de herziening van de organisatie en financiering van de ondersteuning van leerlingen in het basisonderwijs, speciaal en voortgezet speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs in 2012[1] zijn nieuwe samenwerkingsverbanden binnen en tussen scholen in het onderwijs mogelijk gemaakt. Deze samenwerkingsverbanden stellen scholen in het basis en voortgezet onderwijs in staat breed samenhangende, ondersteunende voorzieningen te bieden voor leerlingen met de behoefte voor passend onderwijs. Dit kunnen zowel regionale als landelijke samenwer-

[1] Staatsblad 2012, 533

kst-34321-3
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

kingsverbanden zijn. Een dergelijk samenwerkingsverband is een nieuwe juridische werkgeversentiteit, die nog niet in de WPA voorkomt. Dit maakt dat zij geen overheidswerknemers in de zin van de WPA in dienst hebben, zodat hun werknemers niet verplicht deelnemen bij ABP.

Met deze wetswijziging wordt bewerkstelligd dat de betrokken werknemers in dienst van deze nieuwe samenwerkingsverbanden wel hun verplichte deelname bij het ABP kunnen voortzetten. En voorts worden de nieuwe samenwerkingsverbanden hiermee overheidswerkgevers in de zin van de WPA en enkele andere wetten.

2. HET VERWIJDEREN VAN HET MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP ALS SECTORWERKGEVER

Het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) was lange tijd werkgever van (diverse) onderwijssectoren. Vanwege de decentralisatie van de arbeidsvoorwaardenvorming in alle onderwijssectoren vervult het Ministerie van OCW niet langer deze werkgeversrol in het arbeidsvoorwaardenoverleg. De laatste onderwijssector die gedecentraliseerd is, betreft sector primair onderwijs per 1 januari 2014 (Stct. 2013, nr. 32364). De regeling aanwijzing sectorwerkgevers is uitgebreid met de aanwijzing door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van de vereniging PO-raad en de vereniging VO-raad als sectorwerkgevers per 1 juli 2015 (artikel 1 onder q van de WPA). Daarmee vormen de onderwijswerkgevers tegenwoordig zelfstandige sectorwerkgevers, die zelf deelnemen in het bovensectorale pensioenoverleg.

Als gevolg van de decentralisaties in het onderwijs is de formele rol van de Minister van OCW in het arbeidsvoorwaardenoverleg komen te vervallen. In het wetsvoorstel komt het Ministerie van OCW daarom ook als sectorwerkgever in het pensioenoverleg te vervallen.

3. WIJZIGING VAN DE PENSIOENLEEFTIJD VAN 65 JAAR IN PENSIOENGERECHTIGDE LEEFTIJD

De Wet verhoging AOW- en pensioenleeftijd is per 1 januari 2013 in werking getreden (Stb. 2012, 328). De aanpassing van de AOW-gerechtigde leeftijd van 65 jaar naar pensioengerechtigde leeftijd wordt door middel van het onderhavige wetsvoorstel in de Wet Privatisering ABP aangebracht.

4. OPNEMEN VAN EEN KEUZEMOGELIJKHEID VOOR SOCIALE PARTNERS TEN AANZIEN VAN DE INDEXATIEWIJZE VOOR DE REEDS INGEGANE PENSIOENEN EN BESTAANDE UITZICHTEN OP PENSIOEN

Door middel van de onderhavige wetswijziging wordt het mogelijk conform de afspraken van 3 september 2015 zoals gemaakt in de Pensioenkamer, als commissie van de Raad voor het Overheidspersoneelsbeleid, om over te gaan op prijsindexatie in plaats van loonindexatie voor bestaande pensioenen en bestaande aanspraken.

In artikel 10, eerste lid, van de WPA is loonindexatie geregeld voor pensioenuitkeringen en opgebouwde aanspraken. Omdat sociale partners een overgang naar prijsindexatie ingaande op 1 januari 2016 zijn overeengekomen, wordt dit onderdeel nu op verzoek van de sociale partners, in de WPA aangepast, zodat de nieuwe wijze van indexeren ook voor reeds ingegane pensioenen (en reeds bestaande uitzichten op pensioen) kan gaan gelden vanaf dat moment. Op deze wijze wordt de uitkomst van het overleg in de Pensioenkamer wettelijk verankerd,

waardoor de wijze van indexatie van (aanspraken op) pensioen vanaf een in de toekomst gelegen moment voor het gehele ABP-deelnemersbestand zal kunnen gaan gelden. Dit sluit aan bij de doelstelling van de WPA, waarbij de pensioenovereenkomst wordt gesloten door de sociale partners op basis van het overlegmodel en de afspraken vervolgens worden neergelegd in een overeenkomst naar burgerlijk recht. Aan dit uitgangspunt wordt niet getornd. Dit betekent dat zowel actieven, als gepensioneerden en inactieven, indexatie conform prijsindexatie krijgen vanaf het moment dat sociale partners daarvoor kiezen.

De bepaling is zo geformuleerd dat als sociale partners in de toekomst weer over gaan op loonindexatie, ook deze afspraak doorwerkt naar de reeds bestaande pensioenuitkeringen en aanspraken daarop. Voor loonindexatie wordt uitgegaan van het gewogen gemiddelde van de wijziging van de salarissen van het overheidspersoneel in de onderscheiden sectoren in de zin van de WPA. De prijsindexatie die sociale partners hanteren is gebaseerd op de consumentenprijsindex (CPI) in de definitie van het CBS.

Vanwege continuïteit van het fonds ligt het niet in de lijn van de verwachting dat continue gewisseld zal worden van indexatiewijze, maar die keuze is aan sociale partners.

5. VOORZIENING VOOR OVERHEIDSWERKGEVERS OM HET NETTOPENSIOEN ELDERS DAN BIJ ABP ONDER TE KUNNEN BRENGEN

Vanaf 1 januari 2015 is het pensioengevend loon fiscaal gemaximeerd tot een bedrag van € 100.000 (artikel 18ga van de Wet op de loonbelasting 1964). Boven die inkomensgrens van € 100.000 (bij voltijd werk), het bedrag genoemd in artikel 18ga, eerste lid, van de Wet op de loonbelasting 1964, vindt geen via de omkeerregel fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw meer plaats (Wet verlaging maximumopbouw en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen Stb.2014, 196 en 197).

Op basis van de Pensioenwet is de basispensioenregeling de collectieve pensioenregeling of het deel van de pensioenregeling waaraan de werknemer op basis van de pensioenovereenkomst gehouden is om deel te nemen. Daarnaast maakt de Verzamelwet pensioenen 2014 (Stb. 2014, 527) het mogelijk dat ook een regeling voor nettopensioenen onder de verplichte deelname bij het bedrijfstakpensioenfonds valt. De hoofdregel uit die wetgeving komt erop neer dat als het verplicht gestelde bedrijfstakpensioenfonds een nettopensioenregeling aanbiedt, die nettopensioenregeling binnen de verplichte deelname door de werkgever aan de betreffende werknemers wordt aangeboden. In de WPA is dat de regeling van de Stichting Pensioenfonds ABP. Wettelijk is bepaald welke werknemers verplicht deelnemen in het ABP pensioenfonds, en dus wie hun werkgevers zijn.

Tijdens de behandeling van de Verzamelwet pensioenen 2014 in de Tweede Kamer is een motie ingediend door de leden Lodders en Van Weyenberg, die er mede ertoe strekte om het mogelijk te maken dat alle werkgevers elke pensioenuitvoerder die zij willen, kunnen kiezen om het nettopensioen uit te voeren. In reactie hierop heeft het kabinet aangegeven ruimte te zullen scheppen voor uitvoering van het nettopensioen door een andere pensioenuitvoerder, ook als er sprake is van een verplichtstelling (Kamerstukken II, 33 863, 2013/14, nr. 30). Het kabinet heeft daarbij de wens geuit deze gedachte over nettopensioen op vergelijkbare wijze in het systeem van de WPA toe te passen. Uiteraard

doet dit niets af aan de verplichte deelname bij ABP tot de grens van het fiscaal gemaximeerde inkomensbedrag.
Dit betekent dat de hoofdregel is dat nettopensioen verplicht door de sectorwerkgever wordt ondergebracht bij de nettopensioenregeling van het ABP (het tweede pijler pensioenfonds), tenzij de sectorwerkgever of de overheidswerkgever die door de Minister is aangewezen (deze door de Minister aangewezen lichamen worden in het ABP-reglement ook wel aangeduid als de sector overig[2]) bij het ABP een verzoek indient tot vrijstelling van de verplichtstelling van het nettopensioen. Het ABP kan vrijstelling verlenen aan de sectorwerkgever van de verplichte deelname en beoordeelt hiervoor of aan de voorwaarden wordt voldaan. Het ABP heeft op basis van de WPA tot doel om als een bedrijfstakpensioenfonds als bedoeld in de Pensioenwet werkzaam te zijn ten behoeve van overheid, onderwijs en daarmee gelieerde privaatrechtelijke lichamen. Het ligt in de rede om het ABP ook de taak te geven tot het verlenen en intrekken van vrijstelling voor het nettopensioen op basis van een eenvoudige kwalitatieve toets. Beoogd is een eenvoudige kwalitatieve toets op gelijkwaardigheid, waarbij voldaan moet zijn aan enkele vereisten, zoals opgenomen in het ABP uitvoeringsreglement. Die vereisten zien op: even hoge maximale premie-inleg, een gelijke premiebijdrage van de werkgever en ten minste dezelfde vormen van nettopensioen. De voorwaarden tot het verlenen en intrekken van vrijstelling en eventuele aanpassing daarvan zullen worden geregeld in het ABP Uitvoeringsreglement, waarvoor zoveel mogelijk aansluiting zal worden gezocht bij de uitgangspunten van het nettopensioen in het Vrijstellings- en boetebesluit Wet Bpf 2000 op basis van de Wet verplichte deelneming in een bedrijfstakpensioenfonds 2000, maar wel uitgevoerd binnen het systeem van de WPA.

Een belangrijke voorwaarde tot het verlenen van vrijstelling is dat het nettopensioenproduct bij een andere uitvoerder gelijkwaardig moet zijn. Dat om te voorkomen dat er concurrentie op arbeidsvoorwaarden plaatsvindt en de deelnemer nadeel ondervindt van het verzoek van de sectorwerkgever of een door de Minister aangewezen overheidswerkgever, tot uitzondering van deelname aan de nettopensioenregeling van ABP. De genoemde toets op gelijkwaardigheid zorgt daarvoor. Als aan de voorwaarden gesteld in het ABP Uitvoeringsreglement wordt voldaan, verleent ABP vrijstelling.

6. CONSULTATIE

Deze wijziging van de Wet Privatisering ABP is voorgelegd aan de Stichting Pensioenfonds ABP, het Verbond Sectorwerkgevers Overheid (VSO) en de Samenwerkende Centrales van Overheidspersoneel (SCO). Dit heeft geleid tot enkele technische verbeteringen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting is op bepaalde punten verduidelijkt. ACOP FNV heeft op eigen titel (dus niet namens het SCO) aangegeven dat het besluit van de Pensioenkamer van 3 september jl. niet op basis van open reëel overleg tot stand is gekomen.

[2] Deze door de Minister aangewezen overheidswerkgevers zijn werkgevers met overheidswerknemers in dienst op basis van: a. Artikel 2, derde lid, onder b, van de WPA; b. Artikel 2, derde lid, onder c, van de WPA; c. Artikel 2,eerste lid, onder f, van de WPA (dat zijn B3 lichamen (onder de Abp-wet (vervallen) aangewezen, én de onder de Pensioenwet 1922 (vervallen) aangewezen lichamen die op grond van art. U2 van de Abp-wet gelijk zijn gesteld aan B3 lichamen).

7. LASTEN VOOR DE OVERHEID, BURGERS, BEDRIJVEN EN NON-PROFITINSTELLINGEN

De voorgestelde wijzigingen hebben geen effecten op de regeldruk. Dit wetsvoorstel heeft enkel gevolgen voor de overheid- en onderwijssectoren en hun (voormalige) werknemers.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Het begrip nettopensioen wordt in artikel 1 van de WPA geïntroduceerd. De definitie is gelijk aan die in de Pensioenwet.

Onderdeel B

Met deze wijziging wordt gevolg gegeven aan de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de onderwijssectoren. Als gevolg van de decentralisaties van het arbeidsvoorwaardenoverleg in het onderwijs vervalt de formele rol van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Om deze reden kan in artikel 1, onderdeel q, onder 3°, vervallen. Hierdoor valt de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap niet langer onder de definitie van sectorwerkgever.

Onderdeel C

Met het opnemen van de samenwerkingsverbanden als werkgever die overheidswerknemers in dienst kan nemen, wordt vastgelegd dat de betrokken werknemers verplicht deelnemen bij het ABP.
Tevens wordt in het tweede lid de leeftijd van 65 jaar gewijzigd in pensioengerechtigde leeftijd.

Onderdeel D

De indexatiewijze wordt door overheidswerkgevers en centrales van overheidspersoneel overeengekomen. In dit artikel wordt bepaald dat indien overheidswerkgevers en centrales van overheidspersoneel een wijziging van de indexatiewijze overeen komen, dit vanaf dat moment ook zal worden toegepast op bestaande pensioenaanspraken.

Onderdeel E

In dit artikel wordt de grondslag gegeven om de sectorwerkgever de mogelijkheid te bieden een verzoek in te dienen bij het ABP om vrijstelling te verkrijgen van de verplichte deelname voor het onderbrengen van het nettopensioen. Op deze wijze kan het nettopensioen worden ondergebracht bij een andere pensioenuitvoerder, dan het in de tweede pijler verplicht gestelde fonds. Het ABP zal de voorwaarden vastleggen waaronder vrijstelling kan worden verleend. Om te voorkomen dat hiermee op arbeidsvoorwaarden wordt geconcurreerd wordt de toestemming gebonden aan de voorwaarde dat bij een te kiezen alternatief een aan het ABP gelijkwaardige aanspraak kan worden opgebouwd.

Artikel II

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is opgevolgd door in artikel I de toepassing van artikel 12 Wet raadgevend referendum (Wrr) te schrappen. Aangezien terugwerkende kracht wordt verleend aan de artikelonderdelen is de spoedprocedure niet nodig. Op grond van artikel 8, eerste lid, van de Wrr, wordt het tijdstip van inwerkingtreding van de wet of onderdeel daarvan waarover een referendum kan worden gehouden, niet eerder gesteld dan acht weken na de mededeling in de Staatscourant dat de wet referendabel is.

Voor het onderdeel prijsindexatie wordt de terugwerkende kracht benut om de periode waarover de wet terugwerkt zo beperkt mogelijk te laten zijn, zodat de aanpassingen aan de indexatiewijze reeds op de door sociale partners overeengekomen datum van 1 januari 2016 kan worden toegepast.

De onderdelen die betrekking hebben op het nettopensioen in artikel I, onderdelen A en E werken terug tot en met 1 oktober 2015. Dit is de datum waarop het Uitvoeringsreglement van het ABP voor het nettopenioen in werking treedt.

Artikel I, onderdeel B, werkt in verband met de decentralisatie van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de onderwijssectoren terug tot en met 1 juli 2015, dit is de datum waarop de formele rol van de Minister van OCW in het arbeidsvoorwaardenoverleg is komen te vervallen.

Artikel I, onderdeel C, werkt terug tot de datum waarop samenwerkingsverbanden als werkgever in het onderwijs mogelijk werden, namelijk 1 januari 2013.

Het vervangen van de leeftijd van 65 jaar door de AOW-pensioengerechtigde leeftijd in artikel 2, tweede lid, onder a, werkt terug tot en met 1 januari 2016, vanaf welke datum het ABP dit gaat uitvoeren. De terugwerkende kracht wordt benut om de periode waarover de wet terugwerkt zo beperkt mogelijk te laten zijn.

Aan toekenning van terugwerkende kracht zijn geen nadelige gevolgen verbonden en geen rechtsgevolgen voor bestaande pensioenaanspraken.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk